Automne 2018

Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 2

La protection des mammifères marins

Bureau du vérificateur général du Canada

Office of the Auditor General of Canada

Automne 2018

Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

---

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 2

La protection des mammifères marins

Bureau du vérificateur général du Canada

Office of the Auditor General of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2018.

N° de catalogue FA1-26/2018-2-2F-PDF
ISBN 978-0-660-27675-5
ISSN 2561-181X (Imprimé)
ISSN 2561-1828 (En ligne)

Table des matières

Introduction 1

Information générale 1

Objet de l'audit 3

Constatations, recommandations et réponses 4

Mesures de rétablissement pour les mammifères marins en voie de disparition ou menacés 5

Pêches et Océans Canada a mis en œuvre peu de mesures de rétablissement pour assurer la protection des mammifères marins visés par la *Loi sur les espèces en péril* 5

Aires marines protégées 10

Les aires marines protégées n'ont pas contribué de manière significative à protéger les mammifères marins 10

La réduction des menaces pour les mammifères marins 16

Pêches et Océans Canada n'a pas pleinement utilisé les mécanismes et politiques à sa disposition pour réduire de façon proactive les menaces posées par la pêche commerciale, mais a récemment mis en œuvre des mesures 16

Les organisations fédérales ont commencé à prendre des mesures pour réduire les menaces liées à la navigation maritime 20

Soutien pour aider les mammifères en détresse 25

Le soutien fourni par Pêches et Océans Canada pour aider les mammifères marins en détresse n'était pas suffisant 25

Conclusion 28

À propos de l'audit 29

Tableau des recommandations 33

Annexe

Répartition des espèces de mammifères marins dans les eaux canadiennes 39

Introduction

Information générale

Les mammifères marins au Canada

2.1 Le Canada possède le plus long littoral au monde. Les océans relevant de sa compétence abritent plus de 40 espèces de mammifères marins, notamment des baleines, des dauphins, des marsouins, des otaries, des phoques, des morses et des loutres de mer (voir la liste complète à l'annexe). Même si ces mammifères marins sont importants pour nos écosystèmes et notre culture, beaucoup d'espèces connaissent un déclin dû aux activités humaines. Le gouvernement fédéral considère actuellement 14 populations d'espèces de mammifères marins comme étant en voie de **disparition** ou **menacées**.

2.2 Certaines activités humaines font peser des menaces indirectes sur les mammifères marins, comme les menaces engendrées par les changements climatiques et les contaminants. D'autres activités représentent des menaces directes, comme les menaces liées aux interactions avec les activités de pêche commerciale et les navires maritimes. Ces menaces directes comprennent :

- les collisions avec des navires;
- les perturbations et le bruit sous-marin causés par les navires;
- les contaminants provenant de navires, tels que les déversements d'hydrocarbures;
- la prise accessoire (capture involontaire par les pêcheurs);

Dauphin à flancs blancs du Pacifique
Photo : Maria Harvey/Shutterstock.com

Rorqual à bosse
Photo : NaturesMomentsuk/Shutterstock.com

Jeune phoque gris de l'Atlantique
Photo : davemhuntphotography/ Shutterstock.com

Espèce en voie de disparition — Espèce sauvage qui, de façon imminente, risque de disparaître du pays ou de la planète (c'est-à-dire que l'espèce n'existe plus nulle part dans le monde).

Espèce disparue du pays — Espèce sauvage que l'on ne trouve plus à l'état sauvage au Canada, mais que l'on trouve ailleurs à l'état sauvage.

Espèce menacée — Espèce sauvage susceptible de devenir une espèce en voie de disparition si rien n'est fait pour contrer les facteurs menaçant de la faire disparaître.

- l'empêtrement dans les engins de pêche (comme les cordages ou les casiers);
- l'appauvrissement des sources de nourriture en raison de la pêche;
- la perte d'habitat.

Rôles et responsabilités

2.3 Il incombe au gouvernement fédéral d'assurer la protection des mammifères marins. Plusieurs organisations se partagent la responsabilité de réduire les menaces liées à l'activité humaine.

2.4 **Pêches et Océans Canada** — Ce ministère est l'organisation responsable au premier chef d'assurer la protection des mammifères marins dans les eaux de compétence canadienne en vertu de la *Loi sur les pêches* et du *Règlement sur les mammifères marins*. Il est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et des programmes à l'appui des intérêts économiques, écologiques et scientifiques du Canada dans les eaux marines. Il lui incombe aussi d'encadrer la gestion des espèces aquatiques citées dans la *Loi sur les espèces en péril*. Le Ministère joue un rôle directeur pour ce qui est des activités de gestion des océans, comme le prévoit la *Loi sur les océans*, ce qui comprend l'établissement de zones de protection marine. En tant qu'organisme de service spécial du Ministère, la Garde côtière canadienne s'occupe des aides à la navigation, des communications maritimes et des services de gestion du trafic maritime, et elle assure le commandement des interventions en cas de déversement en mer d'hydrocarbures de source inconnue.

2.5 **Environnement et Changement climatique Canada** — Ce ministère est chargé de dresser la liste des espèces aquatiques et terrestres en péril au titre de la *Loi sur les espèces en péril*, d'assurer la protection des espèces terrestres jugées en péril aux termes de la *Loi*, et de veiller à l'application de la *Loi*. Le Ministère établit des réserves nationales de faune marine ou terrestre, aux termes de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, qui sont vouées à des activités d'interprétation visant les espèces sauvages, à la conservation de ces espèces et à la recherche. Le Ministère est aussi chargé de créer des refuges d'oiseaux migrateurs, aux termes de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, qui ont souvent des composantes marines. Le Ministère communique des avis scientifiques aux divers intervenants et organismes à l'échelle fédérale, provinciale, territoriale et municipale, sur les meilleures façons d'atténuer les impacts environnementaux des déversements de substances nocives comme les hydrocarbures.

2.6 **Parcs Canada** — Cette agence est responsable d'établir des aires marines nationales de conservation aux termes de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, dans le but de protéger et de conserver ces aires pour le plaisir et l'enrichissement des connaissances de la population. Conformément à la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, l'Agence est aussi chargée d'établir des parcs nationaux, qui peuvent englober des régions marines, ainsi que le parc marin

du Saguenay — Saint-Laurent, qui a été créé en vertu d'une loi distincte qui lui est propre. Conformément à la *Loi sur les espèces en péril*, il incombe à l'Agence de protéger les individus appartenant à des espèces aquatiques qui se trouvent sur les terres fédérales qu'elle administre.

2.7 **Transports Canada** — Ce ministère est responsable des politiques, des plans et des programmes fédéraux qui visent les transports. Le Ministère définit des politiques et des règlements pour les navires maritimes canadiens, d'après les directives de l'Organisation maritime internationale, soit l'organisme des Nations Unies qui est l'autorité reconnue pour ce qui est de la sécurité, de la sûreté et de la performance environnementale en matière de transport maritime international. Le Ministère a pour mandat de protéger les milieux marins contre les dommages attribuables à la navigation et au transport maritimes, conformément à la *Loi de 2001 sur la marine marchande au Canada* et à la *Loi maritime du Canada*. Le Ministère mène aussi la mise en œuvre du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures.

Objet de l'audit

2.8 L'audit visait à déterminer si Pêches et Océans Canada, Environnement et Changement climatique Canada, Parcs Canada et Transports Canada avaient assuré la protection adéquate des mammifères marins dans les eaux de compétence canadienne contre les menaces posées par la navigation maritime et la pêche commerciale (à l'exclusion de la chasse aux mammifères marins en soi).

2.9 L'audit a porté sur les menaces directes qui pèsent sur les mammifères marins, dont les suivantes :

- les menaces liées à la pêche commerciale, comme la prise accessoire, l'empêtrement dans des engins de pêche et l'appauvrissement des sources de nourriture des mammifères marins;
- les menaces liées la navigation maritime, comme les déversements d'hydrocarbures, les collisions avec des navires ainsi que le bruit et les perturbations chroniques.

2.10 Cet audit est important parce que les mammifères marins ont une signification culturelle particulière pour la population canadienne. Ces mammifères constituent par ailleurs un moyen de subsistance pour des peuples autochtones et des collectivités côtières. Ils contribuent à l'économie du pays, notamment aux secteurs touristique et de l'observation des baleines, et favorisent la santé des écosystèmes. Or la pêche commerciale et les navires maritimes peuvent avoir des répercussions sur les populations de mammifères marins du Canada. Avec la croissance de l'économie canadienne, les risques d'interaction avec les mammifères marins iront en augmentant. Si elles ne sont pas gérées

adéquatement, ces interactions risquent aussi d'affecter l'économie et l'environnement du Canada, ainsi que de ternir la réputation du pays en matière de protection de la faune.

2.11 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 29 à 32), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Message général ➔

2.12 Dans l'ensemble, nous avons constaté que Pêches et Océans Canada, Environnement et Changement climatique Canada, Parcs Canada et Transports Canada n'avaient pas appliqué pleinement les politiques et les mécanismes existants qui auraient permis de gérer de façon proactive les menaces pour les mammifères marins que posent la pêche commerciale et les navires maritimes, telles que l'empêtrement, la prise accessoire, l'appauvrissement des sources de nourriture, le bruit et les perturbations, les déversements d'hydrocarbures, de même que les collisions avec des navires. Ces politiques et mécanismes comprenaient les programmes de rétablissement et les plans d'action au titre de la *Loi sur les espèces en péril*, les lignes directrices pour la planification et la gestion des zones de protection marine ainsi que les plans de gestion intégrée des pêches pour la mise en œuvre de la *Politique sur la gestion des prises accessoires*. Nous avons également constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas les ressources ni les directives nationales nécessaires pour soutenir efficacement les partenaires qui interviennent auprès des mammifères marins en détresse.

2.13 Depuis 2017, alors que 12 baleines d'une espèce en voie de disparition avaient été trouvées mortes dans les eaux canadiennes, les organisations fédérales ont commencé à mettre en œuvre diverses mesures et initiatives pour protéger les mammifères marins en réduisant les menaces posées par la pêche commerciale et les navires maritimes. À titre d'exemple, les organisations ont adopté des mesures pour limiter la pêche commerciale du saumon afin d'accroître les sources de nourriture des épaulards résidents du sud, pour réduire les empêtrements et la prise accessoire de baleines noires de l'Atlantique Nord, et pour instaurer des limites de vitesse dans certaines zones en vue de protéger la baleine noire de l'Atlantique Nord et le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent. Même si les organisations ont récemment réagi à l'égard des menaces qui pesaient sur trois espèces en voie de disparition, elles n'ont pas encore instauré de politiques, de mesures ni de mécanismes durables pour encadrer la planification et la gestion en vue de réduire les menaces qui pèsent sur l'ensemble des mammifères marins.

2.14 Les mesures que les organisations fédérales ont récemment commencé à appliquer sont présentées dans ce rapport, mais n'ont pas été auditées parce que leur mise en œuvre était en cours à la fin de la période d'audit.

Mesures de rétablissement pour les mammifères marins en voie de disparition ou menacés

Pêches et Océans Canada a mis en œuvre peu de mesures de rétablissement pour assurer la protection des mammifères marins visés par la *Loi sur les espèces en péril*

Ce que nous avons constaté

2.15 Nous avons constaté que, pour 11 des 14 espèces de mammifères marins désignées comme étant en voie de disparition ou menacées en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*, Pêches et Océans Canada ne pouvait pas démontrer s'il avait mis en œuvre des mesures de gestion concrètes pour réduire les menaces posées par la pêche commerciale et les navires. Cependant, pour trois espèces de baleines en voie de disparition, le Ministère avait pris certaines mesures de rétablissement. Nous avons également constaté que le Ministère n'avait pas respecté la plupart des échéances établies pour la mise au point des programmes de rétablissement et des plans d'action requis.

2.16 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les programmes de rétablissement et les plans d'action;
- la mise en œuvre de mesures de rétablissement.

Importance de cette constatation

2.17 Cette constatation est importante parce que la prise de mesures visant à réduire les menaces liées à la pêche commerciale et aux navires maritimes peut contribuer à protéger les populations de mammifères marins en voie de disparition ou menacées. L'absence de telles mesures peut entraver le rétablissement des populations de mammifères marins ou entraîner plus rapidement leur extinction.

Contexte

2.18 La *Loi sur les espèces en péril* a été adoptée en 2002. À l'époque cependant, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada considérait déjà plusieurs des espèces désignées au titre de la *Loi* comme étant en voie de disparition ou menacées, et ce, depuis des décennies. Aux termes de la *Loi*, Pêches et Océans Canada est responsable de la protection des espèces aquatiques. Lorsqu'une espèce figure sur la liste des espèces en voie de disparition ou menacées, les individus de cette espèce sont protégés et, par conséquent, il est interdit de les tuer, de les harceler, de les capturer, de les prendre ou de leur nuire. Le Ministère est tenu de définir

des programmes de rétablissement dans les délais prescrits par la *Loi* pour toutes les espèces en voie de disparition ou menacées; ces programmes établissent des objectifs pour le rétablissement des espèces. Le Ministère doit aussi préparer des plans d'action qui indiquent les mesures de rétablissement requises pour atteindre les objectifs fixés au titre des programmes dans les délais prévus.

Recommandation

2.19 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.27.

Analyse à l'appui de la constatation

2.20 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Pêches et Océans Canada avait établi les programmes de rétablissement et les plans d'action requis à l'égard des mammifères marins en voie de disparition ou menacés, et ce, en respectant les délais prescrits. Nous avons également examiné si le Ministère avait identifié les menaces liées à la pêche commerciale et aux navires maritimes dans ces programmes de rétablissement et plans d'action, et s'il avait mis en œuvre les mesures de rétablissement correspondantes.

2.21 **Les programmes de rétablissement et les plans d'action** — La *Loi sur les espèces en péril* désigne 14 populations de mammifères marins comme étant en voie de disparition ou menacées; 11 d'entre elles figurent sur cette liste depuis plus de 10 ans. Pêches et Océans Canada dispose d'un an après la désignation de l'espèce comme étant en voie de disparition pour préparer un programme de rétablissement, et de deux ans après la désignation d'une espèce comme étant menacée. Le Ministère est aussi tenu de définir un plan d'action dans le délai prévu dans le programme de rétablissement.

2.22 Nous avons constaté que le Ministère n'avait respecté le délai prévu pour la mise au point des programmes de rétablissement requis pour seulement 4 des 14 espèces concernées. Nous avons aussi constaté qu'aucun des plans d'action n'avait été établi dans le délai imparti. Par exemple, la baleine noire de l'Atlantique Nord a été désignée comme étant en voie de disparition en 2005; or le programme de rétablissement de l'espèce a été mis au point en 2009 et mis à jour en 2014, et le plan d'action demeure provisoire depuis 2016.

2.23 En 2017, le Ministère a achevé les plans d'action pour sept espèces de mammifères marins. Toutefois, des retards dans l'approbation de ces documents ont entravé les engagements à l'égard de la prise de mesures visant à favoriser leur rétablissement (voir la pièce 2.1).

Pièce 2.1 **Les programmes de rétablissement et plans d'action pour la plupart des mammifères marins menacés ou en voie de disparition ont été finalisés avec des années de retard**

Mammifère marin et population ou sous-espèce	Année d'inscription sur la liste	Moment où le programme de rétablissement a été finalisé	Moment où le plan d'action a été finalisé	Année où le plan d'action a été finalisé
En voie de disparition				
Béluga* (estuaire du Saint-Laurent)	2017	Attendu en 2018 (sera finalisé)	Date d'achèvement inconnue	Sans objet
Baleine à bec commune (plateau néo-écossais)	2006	3 ans en retard	1 an en retard	2017
Baleine noire (Atlantique Nord)	2005	3 ans en retard	Délai échu depuis 2 ans (pas encore finalisé)	Non finalisé
Baleine noire (Pacifique Nord)	2006	4 ans en retard	1 an en retard	2017
Épaulard (résident du sud)	2003	4 ans en retard	4 ans en retard	2017
Phoque commun (lacs des Loups Marins)	2017	Délai respecté	Attendu en 2023 (sera finalisé)	Sans objet
Rorqual bleu (Atlantique)	2005	3 ans en retard	Délai échu depuis 4 ans (pas encore finalisé)	Non finalisé
Rorqual bleu (Pacifique)	2005	Délai respecté	9 ans en retard	2017
Rorqual boréal (Pacifique)	2005	Délai respecté	9 ans en retard	2017
Menacés				
Béluga* (estuaire du Saint-Laurent)	2005	5 ans en retard	Délai échu depuis 2 ans (pas encore finalisé)	Non finalisé
Béluga (baie Cumberland)	2017	Attendu en 2019 (sera finalisé)	Date d'achèvement inconnue	Sans objet
Épaulard (au large)	2011	Délai échu depuis 5 ans (pas encore finalisé)	Date d'achèvement inconnue	Sans objet
Épaulard (migrateur)	2003	2 ans en retard	Délai échu depuis 9 ans (pas encore finalisé)	Non finalisé
Épaulard (résident du nord)	2003	3 ans en retard	4 ans en retard	2017

Pièce 2.1 **Les programmes de rétablissement et plans d'action pour la plupart des mammifères marins menacés ou en voie de disparition ont été finalisés avec des années de retard (suite)**

Mammifère marin et population ou sous-espèce	Année d'inscription sur la liste	Moment où le programme de rétablissement a été finalisé	Moment où le plan d'action a été finalisé	Année où le plan d'action a été finalisé
Rorqual commun (Pacifique)	2006	Délai respecté	9 ans en retard	2017

* Le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent a été sur la liste des espèces menacées de 2005 à 2017, après quoi il a été désigné comme étant une espèce en voie de disparition. Les deux échéanciers sont indiqués dans la présente pièce.

Source : Documents de Pêches et Océans Canada

Béluga
Photo : JohnL/Shutterstock.com

Baleine noire
Photo : rm/Shutterstock.com

Épaulard
Photo : Tory Kallman/Shutterstock.com

2.24 **La mise en œuvre de mesures de rétablissement** — Nous avons constaté que les programmes de rétablissement et les plans d'action du Ministère décrivaient des mesures de gestion précises concernant la pêche commerciale et les navires maritimes. Ces mesures de gestion prévoyaient notamment de tenir compte des mammifères marins dans les plans d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures, de finaliser les modifications au *Règlement sur les mammifères marins* et de réduire les risques d'empêtrement et de collision avec des navires. Par contre, nous avons constaté que le Ministère ne pouvait pas démontrer qu'il avait mis en œuvre l'une ou l'autre de ces mesures en ce qui concerne 11 des 14 espèces en voie de disparition ou menacées.

2.25 Pour les trois autres espèces (le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent, la baleine noire de l'Atlantique Nord et l'épaulard résident du sud), le Ministère a indiqué dans des études réalisées en 2017 que peu de mesures de gestion avaient été mises en œuvre et que celles-ci s'avéraient insuffisantes. Il a également identifié des mesures nécessaires pour réduire le bruit, prévenir les empêtrements et atténuer les répercussions de la navigation maritime.

2.26 Nous avons noté qu'en 2017 et en 2018, le Ministère avait commencé à mettre en œuvre des mesures de gestion pour contrer les menaces identifiées pesant sur l'épaulard résident du sud et la baleine noire de l'Atlantique Nord. Ces mesures seront expliquées plus en détail dans notre rapport.

2.27 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada, en collaboration avec ses partenaires, devrait mettre en œuvre les mesures de rétablissement prévues dans ses plans d'action selon les délais prescrits pour réduire les menaces liées à la pêche commerciale et à la navigation maritime qui pèsent sur les mammifères marins en voie de disparition ou menacés. Le Ministère devrait aussi rendre compte de l'efficacité de ces mesures cinq ans après l'approbation des plans d'action.

Réponse de Pêches et Océans Canada *— Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada s'efforcera, dans la mesure du possible selon les dispositions de ses partenaires et les ressources disponibles, de mettre en œuvre les mesures de rétablissement décrites dans les plans d'action relatifs aux espèces en péril afin de réduire les menaces posées par les navires et les activités de pêche commerciale pour les mammifères marins. Des efforts seront faits pour mettre en œuvre ces mesures conformément aux échéanciers indiqués dans les plans d'action. S'il devait s'avérer impossible pour le Ministère de mettre en œuvre certaines mesures ou de s'engager à le faire, les plans d'action en question seraient réexaminés.*

En vertu de la Loi sur les espèces en péril, *un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures de rétablissement sera établi cinq ans après la date d'approbation du plan d'action. Ce rapport comprendra, si les données disponibles le permettent, une évaluation de l'efficacité des mesures instaurées pour réduire les menaces liées aux activités de pêche commerciale et aux navires, et soutenir le rétablissement des populations visées. Puisque le temps de génération de la plupart des mammifères marins est long, et puisqu'une surveillance continue et de nouvelles données scientifiques sont nécessaires pour évaluer l'efficacité des mesures, les échéanciers pourraient, dans plusieurs cas, être supérieurs à cinq ans pour démontrer les progrès accomplis à cet égard.*

Les mises en œuvre de plusieurs mesures de rétablissement sont déjà en cours et se poursuivent. Pêches et Océans Canada examinera les mesures de rétablissement en suspens qui visent à réduire les menaces liées à la pêche commerciale et au trafic maritime pour les mammifères marins menacés ou en péril, et s'occupera d'élaborer un plan définissant les priorités, les cibles et les échéanciers pour la mise en œuvre de ces mesures, et ce, dans la mesure du possible selon les ressources disponibles et les partenaires de travail. Un plan sera élaboré d'ici la fin de l'exercice 2018-2019.

Les rapports sur les progrès réalisés par rapport aux plans d'action seront établis par intervalles de cinq ans, conformément aux exigences de la Loi sur les espèces en péril.

Aires marines protégées

Les aires marines protégées n'ont pas contribué de manière significative à protéger les mammifères marins

Ce que nous avons constaté

2.28 Nous avons constaté que les aires marines protégées n'offraient aux mammifères marins qu'une protection restreinte contre les menaces liées à la pêche commerciale et à la navigation maritime. Nous avons aussi constaté que les mammifères marins n'étaient pas systématiquement pris en compte au moment de l'établissement des aires marines protégées.

2.29 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'établissement d'aires marines protégées,
- les interdictions dans les aires marines protégées.

Importance de cette constatation

2.30 Cette constatation est importante parce que les aires marines protégées figurent parmi les moyens d'assurer la protection des mammifères marins contre les menaces liées à la pêche commerciale et à la navigation maritime. Les aires marines protégées sont particulièrement utiles pour la protection des espèces migratoires puisqu'il faut essentiellement tenir compte d'un ensemble étendu de menaces à l'échelle d'un réseau grandissant de telles aires.

Contexte

2.31 En vertu de la *Loi sur les océans*, Pêches et Océans Canada dirige la constitution d'un réseau aires marines protégées et peut établir de telles aires pour atteindre divers objectifs de conservation, notamment pour protéger les mammifères marins et leur habitat. Parcs Canada ainsi qu'Environnement et Changement climatique Canada peuvent aussi établir des aires marines protégées en vertu d'autres lois. Les aires marines protégées ne visent pas toutes expressément à protéger les mammifères marins. Cependant, quel que soit l'objectif visé par leur établissement, elles peuvent protéger des aires d'habitat essentielles pour les mammifères marins, notamment les aires d'alimentation, d'hivernage, de reproduction ou de repos, ainsi que les voies migratoires. D'autres mesures de conservation par aire, comme les fermetures de pêche, peuvent aussi être utilisées pour réduire les menaces qui pèsent sur les mammifères marins.

2.32 Les organisations fédérales peuvent réglementer les activités au sein des aires marines protégées afin de satisfaire à des objectifs de conservation. Cinq des six lois régissant les aires marines protégées confèrent aux organisations l'autorisation légale de restreindre les activités de pêche commerciale et la navigation maritime dans ces aires marines.

La *Loi sur les pêches* et la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* peuvent aussi servir à restreindre les activités menées dans les zones de protection marine. Ces contrôles ont des limites bien définies qui concernent surtout la défense nationale, la sécurité, la sûreté et l'application de la loi.

2.33 La superficie marine totale du Canada est de 5 750 000 km^2. Le gouvernement fédéral s'est engagé à atteindre l'**objectif d'Aichi pour la biodiversité** qui prévoit la conservation d'au moins 10 % des zones côtières et marines d'ici à 2020. L'atteinte de cet objectif repose sur divers types de mesures de conservation par zone, notamment l'établissement d'aires marines protégées, d'aires marines nationales de conservation, de réserves nationales de faune, de refuges d'oiseaux migrateurs et de parcs nationaux, ainsi que d'autres mesures de conservation efficaces par zone.

Recommandation

2.34 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.42.

Analyse à l'appui de la constatation

2.35 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Pêches et Océans Canada, Environnement et Changement climatique Canada ainsi que Parcs Canada avaient établi des aires marines protégées qui permettaient de protéger les mammifères marins. Nous avons également examiné si des interdictions et des restrictions avaient été imposées dans ces aires marines protégées pour réduire les menaces posées par les activités de pêche commerciale et la navigation maritime.

2.36 **L'établissement d'aires marines protégées** — Nous avons constaté qu'au moment de planifier et de gérer les aires marines protégées, les organisations fédérales ne disposaient pas de critères ni de lignes directrices pour tenir compte des besoins écologiques particuliers des mammifères marins (comme la vaste superficie de leurs aires de migration). Par conséquent, nous avons constaté que des mesures visant la protection des mammifères marins n'étaient pas systématiquement envisagées lorsque des aires marines protégées étaient établies.

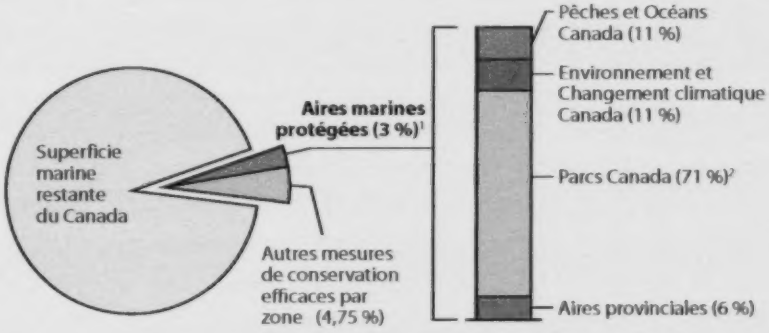
2.37 Nous avons constaté que les aires marines protégées couvraient environ 3 % de la superficie marine totale du Canada, alors que les autres mesures de conservation efficaces par aire (toutes des fermetures de pêche) visaient environ 4,75 % de la superficie marine totale. En ce qui concerne les aires marines protégées, 11 % ont été établies par Pêches et Océans Canada et 11 % par Environnement et Changement climatique

---

Objectifs d'Aichi pour la biodiversité — Objectifs visant à réduire la perte de biodiversité à l'échelle mondiale, régionale et nationale d'ici 2020. Ces cibles ont été élaborées au titre de la Convention sur la diversité biologique, conclue par les Nations Unies, à laquelle le Canada est partie.

Canada, alors que Parcs Canada en a établi 71 %. Nous avons noté que les aires protégées provinciales représentaient 6 % des aires marines protégées (voir la pièce 2.2).

Pièce 2.2 **Les aires marines protégées couvrent environ 3 % de la superficie marine totale du Canada**



[1] Une superficie de 1 342 km^2 de chevauchement entre les aires est comprise dans le total.

[2] D'une superficie de 109 000 km^2, l'aire marine nationale de conservation Tallurutiup Imanga fait l'objet d'une mesure de protection provisoire et n'a pas encore été officialisée par la loi.

Remarque : Les pourcentages ont été arrondis.

2.38 Nous avons constaté que 3 des 11 aires marines protégées établies par Pêches et Océans Canada avaient comme objectif de conservation de protéger les mammifères marins. Ces trois aires marines – établies par l'organisation chargée de protéger les mammifères marins – ne représentaient qu'environ le tiers de la superficie totale protégée par le Ministère. Nous avons aussi constaté que seulement 2 des 34 fermetures de pêche comptabilisées pour l'atteinte de l'objectif d'Aichi pour la biodiversité visaient à protéger les mammifères marins.

2.39 **Les interdictions dans les aires marines protégées** — L'interdiction ou la restriction de la pêche commerciale et de la circulation de navires commerciaux dans les aires marines protégées que fréquentent les mammifères marins peut aider à protéger ces derniers. Par exemple, de concert avec la province de Québec, Parcs Canada a désigné une aire marine protégée en vertu de la *Loi sur le parc marin du Saguenay — Saint-Laurent* et de la loi québécoise correspondante. Des règlements ont été instaurés pour y protéger les mammifères marins contre les menaces posées par les navires maritimes, y compris des règlements pour encadrer les activités liées à l'observation des baleines, imposer des limites de vitesse pour les navires et restreindre le nombre de permis de navigation. Parcs Canada a aussi démontré que des réductions de vitesse volontaires additionnelles pouvaient permettre d'atténuer les risques de collision entre

les navires et les mammifères marins et de réduire le bruit sous-marin. Nous avons noté qu'à partir du 19 juin 2018, soit après la période visée par notre audit, une partie du parc marin du Saguenay — Saint-Laurent avait été interdite à la circulation des navires maritimes pendant les mois d'été.

2.40 Nous avons constaté que la pêche commerciale était interdite dans 17 % des aires marines protégées établies par Pêches et Océans Canada, Environnement et Changement climatique Canada et Parcs Canada. Nous avons également constaté que la navigation commerciale était interdite dans 10 % des aires marines protégées. Des exceptions ont été faites dans certains endroits pour la pêche commerciale et le passage de navires, par l'octroi de permis ou la publication d'avis publics (voir la pièce 2.3).

Pièce 2.3 **Peu de mesures d'interdiction ont été mises en œuvre dans les aires marines protégées**

Type de site	Superficie d'interdiction de la pêche commerciale (en km^2)	Superficie d'interdiction des navires maritimes commerciaux (en km^2)	Superficie totale (en km^2)
Pêches et Océans Canada			
Aires marines protégées	1 978	2	19 525
Parcs Canada			
Aires marines nationales de conservation et réserves	106[1]	0	112 500[2]
Composantes maritimes des parcs nationaux et site canadien des Pingos	8 960[3]	0	9 236
Parc marin du Saguenay — Saint-Laurent	0	0	1 246
Environnement et Changement climatique Canada			
Réserves nationales de faune	5 647[4]	5 647[5]	5 647
Refuges d'oiseaux migrateurs	10 811	10 811[6]	13 969
Total des aires marines protégées fédérales	27 502	16 443	162 123
Superficie d'interdiction en pourcentage de la superficie totale	**17 %**	**10 %**	

[1] Les interdictions ont été mises en œuvre en vertu de la *Loi sur les pêches*.

[2] La superficie totale comprend l'aire marine nationale de conservation de Tallurutiup Imanga.

[3] La pêche commerciale par des Inuits était permise.

[4] La pêche commerciale était autorisée par permis.

[5] La circulation était autorisée pour les navires de touristes détenant un permis.

[6] La circulation des navires de touristes était autorisée par permis au Nunavut seulement.

2.41 Nous avons constaté qu'il existait peu de mesures d'interdiction pour réduire les menaces liées à la pêche commerciale et aux navires maritimes dans les trois zones de protection marine désignées par Pêches et Océans Canada expressément pour la protection des mammifères marins :

- Dans la zone de protection marine du Gully, située sur la côte Est, toute pêche est interdite sur 25 % de la superficie, alors qu'elle est seulement restreinte dans le reste de la zone. Les navires maritimes ne font l'objet d'aucune restriction.
- Dans la zone de protection marine de Tarium Niryutait, située dans l'Arctique, aucune restriction ne s'applique à la pêche commerciale ni aux navires maritimes.
- Dans la zone de protection marine d'Anguniaqvia niqiqyuam, aussi située dans l'Arctique, le chalutage de fond est interdit dans toute la zone. Aucune autre restriction ne s'applique à la pêche commerciale ni aux navires maritimes.

2.42 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Environnement et Changement climatique Canada, avec la participation de Transports Canada, devraient travailler ensemble pour :

- prendre en compte et documenter la protection des mammifères marins au moment de planifier et d'établir les aires marines protégées;
- définir une stratégie pour réduire les menaces liées à la pêche commerciale et à la navigation maritime pour les mammifères marins qui fréquentent les aires marines protégées, lorsque ces activités sont gérées conjointement.

Réponse des quatre organisations — *Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada, Parcs Canada, Transports Canada et Environnement et Changement climatique Canada s'appuieront sur leurs programmes et politiques en vigueur et continueront de collaborer pour mettre en œuvre des mesures de réduction des menaces et de protection des mammifères marins. Les ministères et l'Agence soulignent que la protection des mammifères marins au Canada nécessite des mesures et du soutien de tous les secteurs, de tous les ordres de gouvernement et des peuples autochtones.*

Réponse de Pêches et Océans Canada — *Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada s'engage à protéger et à conserver les océans du Canada, y compris les espèces d'importance écologique comme les mammifères marins, ainsi que leurs habitats. Le Ministère collaborera à la mise en œuvre de mesures visant à protéger les mammifères marins, y compris la réduction des menaces au moyen de la création de réseaux d'aires marines protégées et d'autres mesures de conservation efficaces par*

zone. Ces mesures comprendront notamment l'établissement de zones de protection marine en vertu de la Loi sur les océans *et de refuges marins en vertu de la* Loi sur les pêches*, ainsi que d'autres outils de conservation utilisés par d'autres ministères.*

Lorsque des mammifères marins sont désignés comme étant d'importance écologique et biologique dans un site d'intérêt proposé aux fins de désignation à titre de zone de protection marine en vertu de la Loi sur les océans*, ceux-ci seront inclus dans les objectifs de conservation élaborés pour ce site d'intérêt, et la conception de la zone de protection marine en vertu de la* Loi sur les océans *(limites, activités permises/interdites) mettra l'accent sur leur protection.*

La mise en œuvre de mesures est commencée et se poursuivra, dans la mesure du possible, à mesure que des zones de protection marine seront désignées, établies et gérées.

***Réponse de Parcs Canada** — Recommandation acceptée. Parcs Canada protège et conserve des aires représentatives des océans du Canada, qui peuvent comprendre d'importants habitats de mammifères marins. L'Agence s'appuiera sur ses processus de gestion des aires marines protégées pour réduire les menaces pesant sur les mammifères marins dans l'ensemble de ses aires protégées.*

***Réponse de Transports Canada** — Recommandation acceptée. Dans le cadre de son mandat essentiel, Transports Canada a pris l'engagement d'aménager et de surveiller des réseaux de transport à la fois écologiques et novateurs, ce qui consiste à atténuer les répercussions du trafic maritime sur les écosystèmes marins. S'inspirant des mesures annoncées récemment dans le cadre de l'Initiative de protection des baleines du gouvernement afin de protéger les mammifères marins en voie de disparition, Transports Canada entend recenser et mettre en œuvre des mesures visant à atténuer les effets nocifs du trafic maritime, en imposant notamment des restrictions aux activités des navires dans les aires maritimes protégées, selon les besoins.*

***Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada** — Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada assure la protection et la conservation d'habitats et d'espèces sauvages d'importance nationale, particulièrement des oiseaux migrateurs. Ces habitats et espèces sauvages peuvent inclure les mammifères marins ainsi que des habitats qui sont importants pour eux dans les océans du Canada. En s'appuyant sur son approche collaborative de gestion et de planification en vigueur, le Ministère incorporera des mesures de réduction de menaces dans les aires protégées et l'application d'autres outils de protection comme les mesures de restriction de la navigation.*

La réduction des menaces pour les mammifères marins

Pêches et Océans Canada n'a pas pleinement utilisé les mécanismes et politiques à sa disposition pour réduire de façon proactive les menaces posées par la pêche commerciale, mais a récemment mis en œuvre des mesures

Ce que nous avons constaté

2.43 Nous avons constaté que jusqu'à la saison de pêche de 2017 inclusivement, Pêches et Océans Canada n'avait pas adéquatement tenu compte de la plupart des mammifères marins dans sa gestion des stocks commerciaux de poissons au Canada. En 2018, le Ministère a mis en œuvre un certain nombre de mesures prévoyant entre autres la déclaration obligatoire des interactions entre les mammifères marins et les pêcheurs commerciaux, ainsi que des mesures pour réduire les menaces que pose la pêche commerciale pour la baleine noire de l'Atlantique Nord et l'épaulard résident du sud.

2.44 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la mise en œuvre de la *Politique sur la gestion des prises accessoires*;
- la surveillance des interactions entre les mammifères marins et l'aquaculture;
- les sources de nourriture de l'épaulard résident du sud.

Importance de cette constatation

2.45 Cette constatation est importante parce que certaines activités de pêche commerciale peuvent nuire aux mammifères marins. De plus, la **loi américaine sur la protection des mammifères marins *(Marine Mammal Protection Act)*** impose au Canada de nouvelles conditions relativement à l'exportation de produits de la mer vers les États-Unis, soit l'adoption de mesures pour prévenir les prises accessoires et l'empêtrement, d'ici janvier 2022. L'accès aux marchés américains pourrait être compromis si le Canada n'est pas en mesure de répondre de manière satisfaisante aux exigences des États-Unis.

Contexte

2.46 La pêche commerciale est importante pour l'économie canadienne. Or elle peut avoir lieu dans des zones d'alimentation, de migration ou de reproduction des mammifères marins. Ces derniers risquent de s'empêtrer dans les engins de pêche ou les filets utilisés en aquaculture, ou encore d'être capturés accidentellement. En outre, les espèces recherchées par

Marine Mammal Protection Act — Loi des États-Unis qui assure la protection des mammifères marins du pays. Promulguée en 1972, la loi comporte des dispositions pour protéger les mammifères marins contre diverses menaces, comme la prise accessoire, l'empêtrement et les perturbations.

les pêcheurs commerciaux sont parfois celles dont se nourrissent les mammifères marins, ce qui a pour effet de réduire leurs sources de nourriture.

2.47 Le Cadre pour la pêche durable sert à orienter la gestion des stocks de poissons au Canada. La mise en œuvre de ce cadre repose sur des plans de gestion intégrée des pêches, qui visent à assurer la conservation et l'utilisation durable des ressources de la mer, y compris des mammifères marins.

Recommandation

2.48 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.56.

Analyse à l'appui de la constatation

2.49 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Pêches et Océans Canada avait identifié et mis en œuvre des mesures pour réduire les menaces posées par la pêche commerciale pour les mammifères marins, comme la prise accessoire, les empêtrements et l'appauvrissement des sources de nourriture.

2.50 **La mise en œuvre de la *Politique sur la gestion des prises accessoires*** — À l'heure actuelle, Pêches et Océans Canada gère 170 grands stocks de poissons, selon les directives établies dans le Cadre pour la pêche durable. En 2013, le Ministère a lancé la *Politique sur la gestion des prises accessoires* dans le but de réduire le nombre de prises accessoires, y compris les prises accidentelles et l'empêtrement de mammifères marins. Cette politique exige que les menaces que constituent la prise accessoire et l'empêtrement, ainsi que des mesures pour les réduire, soient indiquées dans les plans de gestion intégrée des pêches pour chaque stock de poissons. Le Ministère a relevé 74 stocks de poissons qui posaient un risque de prise accessoire et d'empêtrement pour les mammifères marins. Nous avons constaté que, pour la saison de pêche de 2017, seulement 8 de ces stocks avaient, dans leur plan de gestion intégrée des pêches, des mesures visant à prévenir la prise accessoire ou l'empêtrement de mammifères marins.

2.51 Après avoir examiné les 39 permis de pêche délivrés pour ces 8 stocks de poissons, nous avons constaté que certaines des mesures décrites dans les plans de gestion étaient inscrites dans les conditions liées aux permis de pêche. Par exemple, certains permis de pêche prévoyaient le signalement (dans des registres) des interactions avec les mammifères marins dans le cadre des activités de pêche, la fermeture d'aires marines pour protéger les habitats des mammifères marins de même que la modification du calendrier des saisons de pêche pour éviter toute activité lorsque les baleines sont présentes dans les mêmes eaux. Cependant, d'autres mesures de gestion importantes étaient d'application volontaire et n'étaient donc pas inscrites sur les permis, comme la modification des engins de pêche pour limiter la quantité de cordages dans l'eau (et ainsi

réduire le risque d'empêtrement). À notre avis, la *Politique sur la gestion des prises accessoires* n'a pas été mise en œuvre efficacement de manière à protéger les mammifères marins.

2.52 Nous avons noté que pour la saison de pêche de 2018, le Ministère exigeait de l'ensemble des pêcheurs commerciaux qu'ils déclarent toute interaction avec des mammifères marins en lien avec leurs activités de pêche. Nous avons également noté qu'à la suite de la mort de douze baleines noires de l'Atlantique Nord dans le golfe du Saint-Laurent à l'été 2017, le Ministère avait commencé à mettre en œuvre les mesures suivantes :

- modifications et restrictions des engins de pêche dans le golfe du Saint-Laurent pour les pêches suivantes : crabe des neiges, homard, crabe commun, plie rouge, crabe hyas, buccin et flétan de l'Atlantique;
- fermetures de pêche dynamiques et statiques dans le golfe du Saint-Laurent : crabe des neiges, maquereau, crabe commun, plie rouge, crabe hyas, homard, buccin, flétan du Groenland et flétan de l'Atlantique;
- amélioration du suivi des engins de pêche et signalement obligatoire de la perte d'engins.

Cependant, nous n'avons pas audité ces mesures, car leur mise en œuvre était en cours à la fin de notre période d'audit.

2.53 **La surveillance des interactions entre les mammifères marins et l'aquaculture** — En Colombie-Britannique, les interactions entre les mammifères marins et l'aquaculture de poissons marins sont encadrées au moyen de plans de gestion des interactions avec les mammifères marins. Ces plans sont établis par les intervenants de l'industrie et soumis à Pêches et Océans Canada. Nous avons constaté que le Ministère exerçait une surveillance limitée à l'égard de l'établissement de ces plans. Des représentants de Pêches et Océans Canada nous ont signalé qu'il y avait peu d'interactions avec les mammifères marins sur la côte Est puisque les filets d'aquaculture étaient déployés en eaux peu profondes. Par conséquent, le Ministère n'a pas recueilli de données sur les interactions entre les mammifères marins et l'aquaculture, et ne connaît donc pas la fréquence à laquelle des mammifères marins se retrouvent empêtrés dans les filets d'aquaculture installés sur la côte Est.

2.54 **Les sources de nourriture de l'épaulard résident du sud** — L'épaulard résident du sud figure sur la liste des espèces en voie de disparition depuis 2003. La population, qui comptait 76 épaulards au moment de notre audit, est menacée par les activités humaines, notamment le bruit et les perturbations causés par les navires, l'appauvrissement des sources de nourriture et les contaminants environnementaux. Dans son programme de rétablissement de 2008 ainsi que dans son programme de rétablissement actualisé de 2011 et dans son plan d'action de 2017 pour cette espèce, Pêches et Océans Canada a

déterminé que la rareté du saumon quinnat menaçait le rétablissement de cette population d'épaulards. Les plans de gestion intégrée des pêches visant les stocks de saumon pour la saison de pêche de 2017 en Colombie-Britannique indiquaient que le saumon quinnat représentait la principale source de nourriture de l'épaulard résident du sud, et que les pêches de saumon pouvaient nuire à l'épaulard en réduisant l'abondance du saumon quinnat. Toutefois, nous avons constaté que ces plans de gestion ne comportaient aucune mesure directe (comme la réduction des quotas de pêche) pour atténuer les risques associés à une pénurie de nourriture.

2.55 À la fin de la période visée par l'audit, nous avons noté que le Ministère avait commencé à mettre en œuvre des restrictions de pêche et des fermetures de zone pour tenir compte de la rareté du saumon quinnat, dans le but de soutenir le rétablissement de l'épaulard résident du sud. Ces mesures ont été annoncées le 5 juillet 2018, après la fin de la période d'audit, dans les plans de gestion intégrée des pêches concernant le saumon sur la côte Ouest.

2.56 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada devrait mettre en œuvre la *Politique sur la gestion des prises accessoires* et s'assurer d'inclure dans les plans de gestion intégrée des pêches les éléments suivants :

- une description des interactions possibles avec tous les mammifères marins, entre autres l'empêtrement, la prise accessoire et l'appauvrissement des populations d'espèces proies;
- des mesures précises permettant de réduire les interactions possibles entre les mammifères marins et les pêcheurs commerciaux;
- des mesures faisant partie des conditions de délivrance des permis pour réduire l'impact de la pêche commerciale sur les mammifères marins;
- une évaluation régulière de l'efficacité des mesures mises en œuvre.

Réponse de Pêches et Océans Canada — *Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada s'est engagé à protéger et à conserver les mammifères marins dans les eaux canadiennes. Poursuivant ses politiques et programmes existants, le Ministère poursuivra son travail de mise à jour des plans de gestion intégrée des pêches avec les informations appropriées telles que les mesures de protection spécifiques, y compris les modifications d'équipement, les fermetures dynamiques des zones de pêche et la déclaration obligatoire des équipements perdus. Ces mesures ont été annoncées par le gouvernement du Canada en mars 2018 et mises en place à temps pour la saison de pêche 2018. Ces mesures ont également été incluses dans les plans de gestion de 2018. Afin d'appuyer la mise en œuvre des politiques du Cadre pour une pêche durable, comme la Politique sur la gestion des prises accessoires, le gouvernement a réalisé d'importants investissements dans le budget de 2017, ce qui accélère la mise en œuvre.*

La mise en œuvre a débuté en 2018 et est en cours.

Les organisations fédérales ont commencé à prendre des mesures pour réduire les menaces liées à la navigation maritime

Ce que nous avons constaté

2.57 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas finalisé les modifications au *Règlement sur les mammifères marins* proposées en 2012, qui auraient contribué à protéger les mammifères marins contre le bruit et les perturbations.

2.58 **Événement subséquent à l'audit** — Pêches et Océans Canada a finalisé les modifications au *Règlement sur les mammifères marins* au titre de la *Loi sur les pêches*. Entrées en vigueur le 11 juillet 2018, ces modifications visent à protéger les mammifères marins du bruit et des perturbations causés par les navires. Les modifications comprennent notamment une définition de ce que l'on entend par « perturbation » et établissent des distances sécuritaires minimales à respecter entre les navires ou aéronefs et les mammifères marins.

2.59 Nous avons aussi constaté que Pêches et Océans Canada, Transports Canada et Environnement et Changement climatique Canada avaient collaboré de façon limitée pour mettre en œuvre des mesures visant à réduire les menaces que posent les navires (par exemple les collisions avec des navires maritimes, ainsi que le bruit et les perturbations). De plus, les mammifères marins n'étaient pas explicitement inclus dans le Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures. Cependant, nous avons constaté que depuis la publication du Plan de protection des océans, à la fin de 2016, les organisations avaient amélioré leur collaboration en vue de réduire les menaces que posent les navires maritimes pour les épaulards résidents du sud et les baleines noires de l'Atlantique Nord.

2.60 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les mesures de réduction des menaces posées par les navires maritimes;
- la collaboration pour protéger l'épaulard résident du sud et la baleine noire de l'Atlantique Nord.

Importance de cette constatation

2.61 Cette constatation est importante parce que les menaces que constituent les perturbations et le bruit sous-marin causés par les navires, les collisions avec les navires et les déversements d'hydrocarbures pourraient entraver le rétablissement des populations de mammifères marins ou accélérer leur déclin, si ces menaces ne sont pas contrées adéquatement. En outre, la croissance économique du Canada fera augmenter le trafic maritime, ce qui aggravera les menaces qui pèsent sur les mammifères marins.

Contexte

2.62 Une grande variété de navires maritimes sillonnent les eaux de compétence canadienne, notamment des navires marchands, des bateaux de passagers, des bateaux de pêche, des bateaux d'observation des baleines et des navires de la Garde côtière canadienne. À l'exception des navires militaires, tous ces navires maritimes sont réglementés soit par Transports Canada, soit par Pêches et Océans Canada. Les zones de navigation intense chevauchent parfois l'habitat de mammifères marins, et les perturbations et le bruit sous-marin qui en résultent peuvent nuire à la communication entre les mammifères marins ou à l'alimentation de ces derniers. Les navires peuvent aussi blesser ou tuer un mammifère en cas de collision. Par ailleurs, les déversements d'hydrocarbures peuvent affecter directement les mammifères marins et leur habitat.

2.63 Diverses mesures peuvent être appliquées pour réduire ces menaces, comme l'imposition de limites de vitesse ou des changements d'itinéraire. En 2003 par exemple, avec l'appui de l'Organisation maritime internationale, Transports Canada a modifié le routage des navires dans la baie de Fundy afin qu'ils contournent les zones fréquentées par la baleine noire de l'Atlantique Nord.

2.64 Aux termes de la *Loi sur les océans*, Pêches et Océans Canada est tenu de collaborer avec les autres organisations fédérales en vue de définir et de mettre en œuvre des plans de gestion intégrée des océans pour assurer le développement durable des océans du Canada. La réduction des menaces que posent les navires maritimes pour les mammifères marins exige la collaboration de diverses organisations, notamment Pêches et Océans Canada, Transports Canada et Environnement et Changement climatique Canada.

Recommandation

2.65 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.71.

Analyse à l'appui de la constatation

2.66 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si Pêches et Océans Canada (y compris la Garde côtière canadienne) avait collaboré avec Environnement et Changement climatique Canada et Transports Canada pour mettre en œuvre des mesures en vue de réduire les menaces posées pour les mammifères marins par les collisions avec les navires maritimes, les déversements d'hydrocarbures ainsi que les perturbations et le bruit sous-marin.

2.67 **Les mesures de réduction des menaces posées par les navires maritimes** — Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas encore approuvé les modifications proposées en 2012 au *Règlement sur les mammifères marins*. Ces modifications auraient obligé les navires (particulièrement les bateaux d'observation des baleines) à respecter une distance sécuritaire minimale par rapport aux mammifères marins.

Pourtant, le Ministère a reconnu publiquement que des modifications pour établir des distances minimales et définir ce qui constitue une perturbation pouvaient réduire les risques de harcèlement des mammifères marins. Des mesures visant à finaliser les amendements au *Règlement* étaient prévues dans plusieurs programmes de rétablissement et plans d'action du Ministère à l'égard des mammifères marins. Après la fin de nos travaux d'audit, les modifications au *Règlement* ont été finalisées par Pêches et Océans Canada et sont entrées en vigueur le 11 juillet 2018.

2.68 Nous avons par ailleurs constaté que Transports Canada, Pêches et Océans Canada ainsi qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avaient pas tenu compte explicitement des mammifères marins dans le Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures. Pourtant, cette mesure était proposée depuis 2006 dans les programmes de rétablissement et les plans d'action pour de nombreux mammifères marins en voie de disparition ou menacés.

2.69 Nous avons constaté que les plans de gestion intégrée des océans, définis en vertu de la *Loi sur les océans*, indiquaient que les navires maritimes constituent une menace pour les mammifères marins et que la plupart de ces plans désignaient la collaboration comme étant une priorité clé. Nous avons aussi constaté que, de 2012 à 2016, Pêches et Océans Canada et Transports Canada avaient peu collaboré pour mettre en œuvre des mesures en vue de contrer les menaces pour les mammifères marins que constituent les perturbations et le bruit sous-marin, ainsi que les collisions avec les navires. En 2017, 12 baleines noires de l'Atlantique Nord ont été trouvées mortes dans les eaux canadiennes. Pêches et Océans Canada a indiqué que 5 de ces décès étaient probablement causés par des collisions avec des navires maritimes.

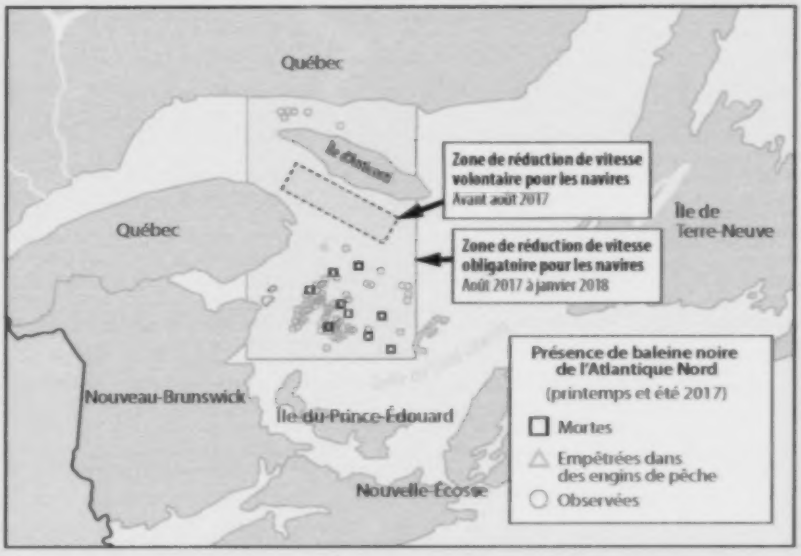
2.70 **La collaboration pour protéger l'épaulard résident du sud et la baleine noire de l'Atlantique Nord** — Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada et Transports Canada avaient amorcé leur collaboration en échangeant de l'information sur les menaces que posent les navires maritimes pour deux espèces de baleines, soit l'épaulard résident du sud et la baleine noire de l'Atlantique Nord. Par exemple, les limites de vitesse instaurées en 2017 dans le golfe du Saint-Laurent ont démontré que les ministères, y compris la Garde côtière canadienne, pouvaient collaborer efficacement pour mettre en œuvre des mesures de réduction des risques de collision entre les navires maritimes et les baleines noires de l'Atlantique Nord, une espèce en voie de disparition (voir la pièce 2.4). Nous avons noté qu'au printemps 2018, les ministères avaient commencé à mettre en œuvre des mesures pour protéger les baleines noires de l'Atlantique Nord contre les menaces liées aux navires. Cependant, nous n'avons pas audité ces mesures, car leur mise en œuvre était en cours à la fin de notre période d'audit.

Pièce 2.4 **Pêches et Océans Canada et Transports Canada ont collaboré pour mettre en œuvre une réduction de la vitesse des navires en vue de protéger les baleines noires de l'Atlantique Nord, en 2017**

Vers la fin du printemps 2017, Pêches et Océans Canada a confirmé la présence de nombreuses baleines noires de l'Atlantique Nord dans le golfe du Saint-Laurent, notamment plusieurs carcasses. Après avoir examiné avec l'aide de partenaires les trois premières baleines mortes, Pêches et Océans Canada a proposé à Transports Canada de limiter à 10 nœuds la vitesse permise pour les navires en vue de réduire la probabilité et la gravité des collisions entre les navires et les baleines noires de l'Atlantique Nord dans cette zone.

Pêches et Océans Canada (y compris la Garde côtière canadienne) a collaboré avec Transports Canada pour mettre en œuvre des réductions de vitesse volontaires pour les navires dans une petite zone du golfe du Saint-Laurent, au sud de l'île d'Anticosti, au Québec. Cependant, en raison de l'augmentation du nombre de baleines aperçues dans la zone (mortes et vivantes), les ministères ont décidé, en août 2017, d'élargir cette zone et d'y instaurer une limite de vitesse obligatoire pour tous les navires de plus de 20 mètres. Cette limite est restée en vigueur jusqu'en janvier 2018.

Pêches et Océans Canada a surveillé la présence des baleines, leur santé et les causes de décès. Pour sa part, la Garde côtière canadienne s'est chargée de communiquer avec les équipages des navires présents dans la zone de vitesse réduite et de surveiller leur vitesse de croisière. Elle a ensuite transmis ces renseignements à Transports Canada, qui a fait respecter le règlement et a imposé des amendes, au besoin.



Source : Adapté de données et de graphiques fournis par Pêches et Océans Canada

2.71 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada (y compris la Garde côtière canadienne), en collaboration avec Transports Canada et Environnement et Changement climatique Canada, devrait mettre en œuvre des mesures permettant de protéger les mammifères marins contre les menaces posées par les navires maritimes. Les ministères devraient également évaluer périodiquement l'efficacité de ces mesures.

Réponse de Pêches et Océans Canada *— Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada poursuivra sa collaboration avec ses partenaires, y compris Transports Canada et Environnement et Changement climatique Canada, pour examiner, évaluer et recommander la mise en œuvre de mesures pour réduire les menaces que posent les navires pour les mammifères marins. Pêches et Océans Canada joue un rôle important dans l'évaluation des mesures afin de déterminer si elles sont suffisantes et efficaces pour protéger les mammifères marins des menaces posées par les navires. Le Ministère continuera de tirer parti des investissements du gouvernement du Canada relatifs au Plan de protection des océans, y compris pour la mise en œuvre de mesures visant à réduire les menaces liées aux navires pour les mammifères marins. La Garde côtière canadienne poursuivra sa coopération, dans les limites de son mandat, pour appuyer les mesures visant à protéger les mammifères marins des menaces posées par les navires.*

La mise en œuvre de mesures est en cours et se poursuivra, autant que possible, à mesure que les risques posés par les navires seront déterminés et évalués.

Réponse de Transports Canada *— Recommandation acceptée. Transports Canada entend poursuivre sa collaboration avec Pêches et Océans Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement et Changement climatique Canada en ce qui concerne l'examen, l'évaluation et la mise en œuvre de mesures visant à protéger les mammifères marins contre les menaces que représente le trafic maritime.*

Dans le cadre du financement reçu en vertu de l'engagement pris dans le Plan de protection des océans de raffermir la conservation des écosystèmes, Transports Canada, Pêches et Océans Canada et Environnement et Changement climatique Canada ont élaboré l'Initiative de protection des baleines. Celle-ci, annoncée publiquement le 22 juin 2018, accorde un surplus de 167,4 millions de dollars à l'appui de mesures particulières visant à protéger et à permettre le rétablissement des espèces de baleines en voie de disparition au Canada.

En vertu de cette initiative et au cours de l'année à venir, Transports Canada entend évaluer et mettre en place des mesures à la fois pour atténuer les répercussions du bruit sous-marin sur les baleines (notamment l'orque résident du sud et le béluga de l'estuaire

du Saint-Laurent) et également pour atténuer les risques et les répercussions des collisions entre les navires et d'autres mammifères marins (notamment la baleine franche de l'Atlantique Nord).

***Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada** — Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada prend en considération les répercussions possibles des déversements d'hydrocarbures provenant des navires sur les mammifères marins et les risques qu'ils peuvent représenter pour eux, et inclut ces considérations dans les conseils qu'il offre à la Garde côtière canadienne pour les interventions en cas de tels déversements. À l'heure actuelle, le Ministère formule des avis à l'intention de la Garde côtière canadienne au sujet des « ressources les plus à risque » ou des espèces et habitats qui sont les plus susceptibles d'être exposés à un déversement d'hydrocarbures. Dans le cadre de la Table scientifique, le Ministère collabore maintenant avec les scientifiques de Pêches et Océans Canada, qui sont les experts en matière de mammifères marins, afin de fournir les meilleurs conseils scientifiques à la Garde côtière. Toutefois, les procédures visant l'échange uniforme de renseignements entre les ministères fédéraux au sujet des mammifères marins ne sont pas bien documentées.*

S'ils ne sont pas déjà définis, Environnement et Changement climatique Canada officialisera ses rôles et ceux des autres ministères en matière d'intervention d'urgence lors de déversements d'hydrocarbures en milieu marin ainsi que les mesures devant être prises pour protéger l'environnement, notamment les mammifères marins.

Soutien pour aider les mammifères en détresse

Le soutien fourni par Pêches et Océans Canada pour aider les mammifères marins en détresse n'était pas suffisant

Ce que nous avons constaté

2.72 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada n'avait pas fourni à ses partenaires de directives nationales ni le soutien ministériel nécessaires pour intervenir auprès des mammifères marins en détresse par l'entremise de son Programme d'intervention auprès des mammifères marins. Depuis mars 2018, le Ministère a commencé à apporter des améliorations au programme.

2.73 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les directives nationales pour l'intervention auprès des mammifères marins en détresse;
- la capacité d'intervention.

Importance de cette constatation

2.74 Cette constatation est importante parce qu'il incombe à Pêches et Océans Canada de secourir les mammifères marins en détresse. Tous les ans, des mammifères marins s'empêtrent dans des engins de pêche, s'échouent, entrent en collision avec des navires maritimes ou sont victimes de déversements d'hydrocarbures. Des mammifères marins sont aussi occasionnellement retrouvés morts ou échoués sur une plage. Or, les mammifères marins en détresse suscitent beaucoup d'attention au sein de la population au Canada. L'absence d'interventions adéquates pour appuyer le secours aux mammifères marins en détresse pourrait mettre encore plus en danger ces animaux et ceux qui travaillent à les protéger, et ternir la réputation du Canada en matière de protection de la faune.

Contexte

2.75 En 2006, Pêches et Océans Canada a mis sur pied le Programme d'intervention auprès des mammifères marins afin de soutenir les interventions auprès de mammifères en détresse. Sur la côte Ouest, le Ministère intervient directement; sur la côte Est, il appuie un réseau d'intervenants tiers. Ce réseau a été établi en mettant sur pied des contrats avec des organismes non gouvernementaux et des groupes de conservation régionaux qui disposent des compétences nécessaires pour intervenir en cas d'empêtrement ou d'échouement d'un mammifère marin, déterminer ce qui a causé la mort de l'animal et prêter assistance à un mammifère marin en détresse.

Recommandation

2.76 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.82.

Analyse à l'appui de la constatation

2.77 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si le Programme d'intervention auprès des mammifères marins avait permis de prendre des mesures adéquates pour venir en aide aux mammifères marins en détresse.

2.78 **Les directives nationales pour l'intervention auprès des mammifères marins en détresse** — Depuis 2008, les Canadiens ont fait rapport en moyenne chaque année de 889 incidents impliquant des mammifères marins en détresse. Le budget annuel de 300 000 $ du Programme d'intervention auprès des mammifères marins était partagé entre six régions, y compris les partenaires dans chacune d'entre elles. Nous avons constaté que les partenaires ne disposaient pas de directives nationales pour intervenir dans les diverses situations. Nous avons également constaté que chaque partenaire mettait au point son propre protocole d'intervention auprès des mammifères marins en détresse, en fonction de ses compétences et de ses priorités. L'application de protocoles différents a donné lieu à des disparités dans les interventions, ce qui a entraîné un manque de clarté quant aux rôles et aux responsabilités du Ministère et de ses partenaires.

Désempêtrement d'une baleine près de Terre-Neuve-et-Labrador

Photo : Wayne Ledwell/Whale Release and Strandings. Reproduction autorisée. Tous droits réservés.

Désempêtrement d'une baleine près de Terre-Neuve-et-Labrador

Photo : Wayne Ledwell/Whale Release and Strandings. Reproduction autorisée. Tous droits réservés.

2.79 Chacune des régions a fourni à l'administration centrale nationale des rapports d'incident. Nous avons constaté que ces rapports n'étaient pas uniformes d'une région à l'autre. Notre examen des données ministérielles a révélé des difficultés qui se posent à la production de rapports clairs, notamment l'absence d'une nomenclature établie pour les espèces et les types d'incidents. De plus, certaines années, les rapports nationaux étaient axés sur les résultats du programme, alors que d'autres années, ils ciblaient seulement les espèces en péril. À notre avis, la production de rapports uniformes sur les incidents affectant les mammifères marins permettrait de mieux cerner les mesures à envisager pour les protéger.

2.80 **La capacité d'intervention** — Nous avons constaté que les agents de Pêches et Océans Canada n'avaient souvent pas la formation nécessaire pour soutenir les partenaires du Ministère qui interviennent en cas d'incidents, tels que les échouements, les empêtrements et la mort de mammifères marins. Nous avons aussi constaté qu'en 2018, seulement cinq experts au Canada étaient en mesure de mener une intervention auprès de grandes baleines empêtrées dans des filets de pêche : l'un des experts était un représentant de Pêches et Océans Canada, alors que les quatre autres étaient au service de groupes de conservation ou d'organismes non gouvernementaux. Les interventions auprès de grandes baleines empêtrées exigent de longs déplacements et nécessitent des équipes disposant d'une formation adéquate et de l'équipement approprié. À notre avis, le manque d'uniformité dans les interventions ainsi que la capacité limitée d'intervention posaient des risques pour les mammifères marins en détresse ainsi que pour les partenaires appelés à intervenir.

2.81 En mars 2018, le gouvernement fédéral a annoncé une augmentation du budget alloué au Programme d'intervention auprès des mammifères marins, qui passe à un montant total d'un million de dollars annuellement. Nous avons noté que le Ministère avait commencé à mobiliser les intervenants tiers en vue d'améliorer le programme. Cependant, nous n'avons pas audité cette mobilisation, car elle était en cours à la fin de notre audit.

2.82 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada devrait :

- définir une approche nationale pour l'intervention auprès des mammifères marins en détresse;
- préciser les rôles et responsabilités, y compris les rôles de direction, pour l'exécution du Programme d'intervention auprès des mammifères marins;
- revoir la capacité d'intervention actuelle et les besoins en matière de formation dans chaque région;
- prévoir un mécanisme uniforme de présentation des rapports.

Réponse de Pêches et Océans Canada — *Recommandation acceptée. Bien que Pêches et Océans Canada soit d'accord avec le principe de la recommandation, il ne reflète pas pleinement les augmentations*

importantes du financement et de la modernisation des programmes qui, comme l'indique l'audit, ont eu lieu au cours de la dernière année de la période d'audit (jusqu'au 1er juin 2018). En mars 2018, le gouvernement du Canada a annoncé un financement annuel continu d'un million de dollars pour aider les groupes de tiers intervenants à compléter leur travail de nature critique. De plus, des fonds distincts de 4,5 millions de dollars ont été mis de côté sur trois ans pour appuyer la capacité des groupes de tiers intervenants à réagir aux incidents lorsqu'ils surviennent. Cela inclura de l'argent pour l'équipement et la formation pour les partenaires existants et les nouveaux partenaires.

De plus, grâce à une collaboration et à des consultations avec des experts internationaux, y compris des groupes canadiens de répondants externes, un protocole national de réponse a été élaboré en 2017 avec des rôles et des responsabilités clairement définis et des exigences en matière de rapports. Ces approches ont été élaborées de manière à assurer une cohérence nationale tout en reconnaissant les différences géographiques uniques sur les côtes, l'enchevêtrement spécifique et les animaux impliqués, ainsi que l'expertise des intervenants. La mise en œuvre de ces mesures a débuté en 2017 et est bien avancée.

Pêches et Océans Canada a également beaucoup investi dans la formation de ses agents des pêches depuis 2009 afin qu'ils puissent appuyer les experts de façon sécuritaire et rapide lorsqu'ils interviennent dans des incidents impliquant des mammifères marins. En vertu du Plan de protection des océans, Pêches et Océans Canada a reçu un million de dollars supplémentaire pour former et équiper ses agents. Un programme de formation a été établi sur la base des avis reçus d'experts internationaux. Des procédures sont également en place pour guider leur travail pendant les opérations.

La mise en œuvre a débuté avant juin 2018.

Conclusion

2.83 Nous avons conclu que Pêches et Océans Canada, en collaboration avec Parcs Canada, Transports Canada et Environnement et Changement climatique Canada, n'avait pas adéquatement assuré la protection des mammifères marins contre les menaces posées par les navires maritimes et la pêche commerciale.

2.84 À la fin de notre période d'audit, ces organisations fédérales avaient commencé à mettre en œuvre des mesures pour réduire les menaces liées à la pêche commerciale et à la navigation maritime. L'adoption de ces mesures semble marquer un changement d'approche qui pourrait permettre de réduire les menaces qui pèsent sur les épaulards résidents du sud, les baleines noires de l'Atlantique Nord et les bélugas de l'estuaire du Saint-Laurent.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur la protection des mammifères marins contre les menaces liées à la pêche commerciale et à la navigation maritime a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. La responsabilité du Bureau était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion à savoir si la protection des mammifères marins contre les menaces liées à la pêche commerciale et à la navigation maritime était conforme, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le Bureau applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie des codes de conduite pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction des entités :

- la confirmation de leur responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le présent rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si Pêches et Océans Canada, Transports Canada, Parcs Canada et Environnement et Changement climatique Canada avaient pris des mesures adéquates pour assurer la protection des mammifères marins contre les menaces liées à la pêche commerciale et à la navigation maritime.

Étendue et méthode

L'audit a porté essentiellement sur la protection des mammifères marins contre les menaces liées à la pêche commerciale et aux navires maritimes, notamment l'empêtrement, la prise accessoire, l'appauvrissement des sources de nourriture, les collisions avec les navires, les déversements d'hydrocarbures ainsi que le bruit sous-marin et les autres perturbations récurrentes dans les eaux de compétence canadienne. L'audit a comporté un examen des mesures mises en œuvre par Pêches et Océans Canada, Parcs Canada, Transports Canada et Environnement et Changement climatique Canada pour protéger les mammifères marins contre ces menaces. Nous n'avons pas examiné l'impact des obligations internationales, sauf si elles avaient été intégrées aux lois nationales du pays.

En 2015, le Canada a entériné les objectifs pour le développement durable (ODD) de l'Organisation des Nations Unies, dans le but de soutenir le développement durable à l'échelle mondiale et de favoriser la mise en œuvre d'initiatives à l'échelle nationale. Par exemple, le Canada est déterminé à réaliser l'ODD « Vie aquatique » (Objectif 14) : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable. Cet objectif prévoit entre autres les cibles suivantes :

- d'ici à 2020, gérer et protéger durablement les écosystèmes marins et côtiers afin d'éviter les graves conséquences de leur dégradation (cible 14.2);
- d'ici à 2020, préserver au moins 10 % des zones marines et côtières (cible 14.5).

Le gouvernement fédéral s'est aussi engagé à respecter les Objectifs d'Aichi pour la biodiversité, notamment pour prévenir l'extinction d'espèces dont on sait qu'elles sont menacées et pour améliorer et maintenir leur état de conservation, d'ici à 2020, en particulier pour les espèces qui sont le plus en déclin.

Nous nous sommes entretenus avec des fonctionnaires responsables et des parties prenantes externes. Nous avons mené des discussions sur la côte Ouest et sur la côte Est du pays. Nous avons aussi passé en revue divers documents et examiné les processus législatifs et réglementaires.

L'audit était axé sur les menaces les plus susceptibles de se produire et celles qui pouvaient avoir les effets les plus marqués sur les mammifères marins. Par conséquent, l'audit ne portait pas sur les éléments suivants :

- les embarcations de plaisance, telles que définies dans la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*;
- les impacts de la pollution causée par les navires maritimes (y compris en ce qui concerne les eaux de ballast et les espèces aquatiques envahissantes), à l'exception des déversements d'hydrocarbures;
- la prise de mammifères marins, tel qu'il est mentionné dans le *Règlement sur les mammifères marins*, adopté en vertu de la *Loi sur les pêches*.

L'audit ne couvrait pas non plus le processus d'inscription des espèces à l'Annexe 1 de la *Loi sur les espèces en péril*, ni toute décision de ne pas inscrire une espèce sur la liste.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si Pêches et Océans Canada, Transports Canada, Parcs Canada et Environnement et Changement climatique Canada avaient pris des mesures adéquates pour assurer la protection des mammifères marins contre les menaces liées à la pêche commerciale et aux navires maritimes, nous avons utilisé les critères suivants :	
Pêches et Océans Canada, Transports Canada, Environnement et Changement climatique Canada et Parcs Canada ont mis en œuvre des mesures adéquates pour assurer la protection des mammifères marins contre les menaces[1] posées par les navires maritimes[2].	• *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* • *Loi sur les pêches* • *Loi sur les océans* • *Loi sur les espèces en péril* • *Loi sur les espèces sauvages du Canada* • *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* • *Loi sur le parc marin du Saguenay — Saint-Laurent*
Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Environnement et Changement climatique Canada ont mis en œuvre des mesures adéquates pour protéger les mammifères marins contre les menaces[3] que posent les activités de pêche commerciale.	• *Loi sur les pêches* • *Loi sur les océans* • *Loi sur les espèces sauvages du Canada* • *Loi sur les espèces en péril* • *Lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne*, 2015 • *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* • *Loi sur le parc marin du Saguenay — Saint-Laurent*

[1] Les menaces posées par les navires maritimes qui étaient visées par l'audit concernent les déversements d'hydrocarbures, les collisions, le bruit et les perturbations.

[2] Aux présentes, on entend par « navires maritimes » : les navires marchands, les bateaux de pêche, les navires de croisière, les navires-citernes, les traversiers et les bateaux d'observation des baleines.

[3] Les menaces visées par l'audit concernent l'empêtrement dans les engins de pêche, les prises accessoires des activités de pêche commerciale, ainsi que la capture et la suppression d'espèces proies par les pêcheurs commerciaux.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1er janvier 2012 au 1er juin 2018. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, la période visée par l'audit a été plus courte pour certaines des questions examinées. Nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs au 1er janvier 2012 afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 26 juin 2018, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Directrice principale : Kimberley Leach
Directrice : Elsa Da Costa

Jean-Pascal Faubert
Nicole Hutchinson
Natacha Kramski
Caron Mervitz

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Mesures de rétablissement pour les mammifères marins en voie de disparition ou menacés	
2.27 Pêches et Océans Canada, en collaboration avec ses partenaires, devrait mettre en œuvre les mesures de rétablissement prévues dans ses plans d'action selon les délais prescrits pour réduire les menaces liées à la pêche commerciale et à la navigation maritime qui pèsent sur les mammifères marins en voie de disparition ou menacés. Le Ministère devrait aussi rendre compte de l'efficacité de ces mesures cinq ans après l'approbation des plans d'action. **(2.21-2.26)**	**Réponse de Pêches et Océans Canada** — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada s'efforcera, dans la mesure du possible selon les dispositions de ses partenaires et les ressources disponibles, de mettre en œuvre les mesures de rétablissement décrites dans les plans d'action relatifs aux espèces en péril afin de réduire les menaces posées par les navires et les activités de pêche commerciale pour les mammifères marins. Des efforts seront faits pour mettre en œuvre ces mesures conformément aux échéanciers indiqués dans les plans d'action. S'il devait s'avérer impossible pour le Ministère de mettre en œuvre certaines mesures ou de s'engager à le faire, les plans d'action en question seraient réexaminés. En vertu de la *Loi sur les espèces en péril*, un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures de rétablissement sera établi cinq ans après la date d'approbation du plan d'action. Ce rapport comprendra, si les données disponibles le permettent, une évaluation de l'efficacité des mesures instaurées pour réduire les menaces liées aux activités de pêche commerciale et aux navires, et soutenir le rétablissement des populations visées. Puisque le temps de génération de la plupart des mammifères marins est long, et puisqu'une surveillance continue et de nouvelles données scientifiques sont nécessaires pour évaluer l'efficacité des mesures, les échéanciers pourraient, dans plusieurs cas, être supérieurs à cinq ans pour démontrer les progrès accomplis à cet égard. Les mises en œuvre de plusieurs mesures de rétablissement sont déjà en cours et se poursuivent. Pêches et Océans Canada examinera les mesures de rétablissement en suspens qui visent à réduire les menaces liées à la pêche commerciale et au trafic maritime pour les mammifères marins menacés ou en péril, et s'occupera d'élaborer un plan définissant les priorités, les cibles et les échéanciers pour la mise en œuvre de ces mesures, et ce, dans la mesure du possible selon les ressources disponibles et les partenaires de travail. Un plan sera élaboré d'ici la fin de l'exercice 2018-2019. Les rapports sur les progrès réalisés par rapport aux plans d'action seront établis par intervalles de cinq ans, conformément aux exigences de la *Loi sur les espèces en péril*.

Recommandation	Réponse
Aires marines protégées	
2.42 Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Environnement et Changement climatique Canada, avec la participation de Transports Canada, devraient travailler ensemble pour : • prendre en compte et documenter la protection des mammifères marins au moment de planifier et d'établir les aires marines protégées; • définir une stratégie pour réduire les menaces liées à la pêche commerciale et à la navigation maritime pour les mammifères marins qui fréquentent les aires marines protégées, lorsque ces activités sont gérées conjointement. **(2.36-2.41)**	**Réponse des quatre organisations** — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada, Parcs Canada, Transports Canada et Environnement et Changement climatique Canada s'appuieront sur leurs programmes et politiques en vigueur et continueront de collaborer pour mettre en œuvre des mesures de réduction des menaces et de protection des mammifères marins. Les ministères et l'Agence soulignent que la protection des mammifères marins au Canada nécessite des mesures et du soutien de tous les secteurs, de tous les ordres de gouvernement et des peuples autochtones. **Réponse de Pêches et Océans Canada** — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada s'engage à protéger et à conserver les océans du Canada, y compris les espèces d'importance écologique comme les mammifères marins, ainsi que leurs habitats. Le Ministère collaborera à la mise en œuvre de mesures visant à protéger les mammifères marins, y compris la réduction des menaces au moyen de la création de réseaux d'aires marines protégées et d'autres mesures de conservation efficaces par zone. Ces mesures comprendront notamment l'établissement de zones de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans* et de refuges marins en vertu de la *Loi sur les pêches*, ainsi que d'autres outils de conservation utilisés par d'autres ministères. Lorsque des mammifères marins sont désignés comme étant d'importance écologique et biologique dans un site d'intérêt proposé aux fins de désignation à titre de zone de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans*, ceux-ci seront inclus dans les objectifs de conservation élaborés pour ce site d'intérêt, et la conception de la zone de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans* (limites, activités permises/interdites) mettra l'accent sur leur protection. La mise en œuvre de mesures est commencée et se poursuivra, dans la mesure du possible, à mesure que des zones de protection marine seront désignées, établies et gérées. **Réponse de Parcs Canada** — Recommandation acceptée. Parcs Canada protège et conserve des aires représentatives des océans du Canada, qui peuvent comprendre d'importants habitats de mammifères marins. L'Agence s'appuiera sur ses processus de gestion des aires marines protégées pour réduire les menaces pesant sur les mammifères marins dans l'ensemble de ses aires protégées. **Réponse de Transports Canada** — Recommandation acceptée. Dans le cadre de son mandat essentiel, Transports Canada a pris l'engagement d'aménager et de surveiller des réseaux de transport à la fois écologiques et novateurs, ce qui consiste à atténuer les répercussions du trafic maritime sur les écosystèmes marins. S'inspirant des mesures annoncées récemment dans le cadre de l'Initiative de protection des baleines du gouvernement afin de protéger les mammifères marins en voie de disparition, Transports Canada entend recenser et mettre en œuvre des mesures visant à atténuer les effets nocifs du trafic maritime, en imposant notamment des restrictions aux activités des navires dans les aires maritimes protégées, selon les besoins.

Recommandation	Réponse
	Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada — Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada assure la protection et la conservation d'habitats et d'espèces sauvages d'importance nationale, particulièrement des oiseaux migrateurs. Ces habitats et espèces sauvages peuvent inclure les mammifères marins ainsi que des habitats qui sont importants pour eux dans les océans du Canada. En s'appuyant sur son approche collaborative de gestion et de planification en vigueur, le Ministère incorporera des mesures de réduction de menaces dans les aires protégées et l'application d'autres outils de protection comme les mesures de restriction de la navigation.
La réduction des menaces pour les mammifères marins	
2.56 Pêches et Océans Canada devrait mettre en œuvre la *Politique sur la gestion des prises accessoires* et s'assurer d'inclure dans les plans de gestion intégrée des pêches les éléments suivants : • une description des interactions possibles avec tous les mammifères marins, entre autres l'empêtrement, la prise accessoire et l'appauvrissement des populations d'espèces proies; • des mesures précises permettant de réduire les interactions possibles entre les mammifères marins et les activités de pêche commerciale; • des mesures faisant partie des conditions de délivrance des permis pour réduire l'impact de la pêche commerciale sur les mammifères marins; • une évaluation régulière de l'efficacité des mesures mises en œuvre. **(2.50-2.55)**	**Réponse de Pêches et Océans Canada** — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada s'est engagé à protéger et à conserver les mammifères marins dans les eaux canadiennes. Poursuivant ses politiques et programmes existants, le Ministère poursuivra son travail de mise à jour des plans de gestion intégrée des pêches avec les informations appropriées telles que les mesures de protection spécifiques, y compris les modifications d'équipement, les fermetures dynamiques des zones de pêche et la déclaration obligatoire des équipements perdus. Ces mesures ont été annoncées par le gouvernement du Canada en mars 2018 et mises en place à temps pour la saison de pêche 2018. Ces mesures ont également été incluses dans les plans de gestion de 2018. Afin d'appuyer la mise en œuvre des politiques du Cadre pour une pêche durable, comme la Politique sur la gestion des prises accessoires, le gouvernement a réalisé d'importants investissements dans le budget de 2017, ce qui accélère la mise en œuvre. La mise en œuvre a débuté en 2018 et est en cours.

Recommandation	Réponse
2.71 Pêches et Océans Canada (y compris la Garde côtière canadienne), en collaboration avec Transports Canada et Environnement et Changement climatique Canada, devrait mettre en œuvre des mesures permettant de protéger les mammifères marins contre les menaces posées par les navires maritimes. Les ministères devraient également évaluer périodiquement l'efficacité de ces mesures. **(2.67-2.70)**	**Réponse de Pêches et Océans Canada** — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada poursuivra sa collaboration avec ses partenaires, y compris Transports Canada et Environnement et Changement climatique Canada, pour examiner, évaluer et recommander la mise en œuvre de mesures pour réduire les menaces que posent les navires pour les mammifères marins. Pêches et Océans Canada joue un rôle important dans l'évaluation des mesures afin de déterminer si elles sont suffisantes et efficaces pour protéger les mammifères marins des menaces posées par les navires. Le Ministère continuera de tirer parti des investissements du gouvernement du Canada relatifs au Plan de protection des océans, y compris pour la mise en œuvre de mesures visant à réduire les menaces liées aux navires pour les mammifères marins. La Garde côtière canadienne poursuivra sa coopération, dans les limites de son mandat, pour appuyer les mesures visant à protéger les mammifères marins des menaces posées par les navires. La mise en œuvre de mesures est en cours et se poursuivra, autant que possible, à mesure que les risques posés par les navires seront déterminés et évalués. **Réponse de Transports Canada** — Recommandation acceptée. Transports Canada entend poursuivre sa collaboration avec Pêches et Océans Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement et Changement climatique Canada en ce qui concerne l'examen, l'évaluation et la mise en œuvre de mesures visant à protéger les mammifères marins contre les menaces que représente le trafic maritime. Dans le cadre du financement reçu en vertu de l'engagement pris dans le Plan de protection des océans de raffermir la conservation des écosystèmes, Transports Canada, Pêches et Océans Canada et Environnement et Changement climatique Canada ont élaboré l'Initiative de protection des baleines. Celle-ci, annoncée publiquement le 22 juin 2018, accorde un surplus de 167,4 millions de dollars à l'appui de mesures particulières visant à protéger et à permettre le rétablissement des espèces de baleines en voie de disparition au Canada. En vertu de cette initiative et au cours de l'année à venir, Transports Canada entend évaluer et mettre en place des mesures à la fois pour atténuer les répercussions du bruit sous-marin sur les baleines (notamment l'orque résident du sud et le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent) et également pour atténuer les risques et les répercussions des collisions entre les navires et d'autres mammifères marins (notamment la baleine franche de l'Atlantique Nord).

Recommandation	Réponse
	Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada — Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada prend en considération les répercussions possibles des déversements d'hydrocarbures provenant des navires sur les mammifères marins et les risques qu'ils peuvent représenter pour eux, et inclut ces considérations dans les conseils qu'il offre à la Garde côtière canadienne pour les interventions en cas de tels déversements. À l'heure actuelle, le Ministère formule des avis à l'intention de la Garde côtière canadienne au sujet des « ressources les plus à risque » ou des espèces et habitats qui sont les plus susceptibles d'être exposés à un déversement d'hydrocarbures. Dans le cadre de la Table scientifique, le Ministère collabore maintenant avec les scientifiques de Pêches et Océans Canada, qui sont les experts en matière de mammifères marins, afin de fournir les meilleurs conseils scientifiques à la Garde côtière. Toutefois, les procédures visant l'échange uniforme de renseignements entre les ministères fédéraux au sujet des mammifères marins ne sont pas bien documentées. S'ils ne sont pas déjà définis, Environnement et Changement climatique Canada officialisera ses rôles et ceux des autres ministères en matière d'intervention d'urgence lors de déversements d'hydrocarbures en milieu marin ainsi que les mesures devant être prises pour protéger l'environnement, notamment les mammifères marins.
Soutien pour aider les mammifères en détresse **2.82** Pêches et Océans Canada devrait : • définir une approche nationale pour l'intervention auprès des mammifères marins en détresse; • préciser les rôles et responsabilités, y compris les rôles de direction, pour l'exécution du Programme d'intervention auprès des mammifères marins; • revoir la capacité d'intervention actuelle et les besoins en matière de formation dans chaque région. • prévoir un mécanisme uniforme de présentation des rapports. **(2.78-2.81)**	**Réponse de Pêches et Océans Canada** — Recommandation acceptée. Bien que Pêches et Océans Canada soit d'accord avec le principe de la recommandation, il ne reflète pas pleinement les augmentations importantes du financement et de la modernisation des programmes qui, comme l'indique l'audit, ont eu lieu au cours de la dernière année de la période d'audit (jusqu'au 1er juin 2018). En mars 2018, le gouvernement du Canada a annoncé un financement annuel continu d'un million de dollars pour aider les groupes de tiers intervenants à compléter leur travail de nature critique. De plus, des fonds distincts de 4,5 millions de dollars ont été mis de côté sur trois ans pour appuyer la capacité des groupes de tiers intervenants à réagir aux incidents lorsqu'ils surviennent. Cela inclura de l'argent pour l'équipement et la formation pour les partenaires existants et les nouveaux partenaires. De plus, grâce à une collaboration et à des consultations avec des experts internationaux, y compris des groupes canadiens de répondants externes, un protocole national de réponse a été élaboré en 2017 avec des rôles et des responsabilités clairement définis et des exigences en matière de rapports. Ces approches ont été élaborées de manière à assurer une cohérence nationale tout en reconnaissant les différences géographiques uniques sur les côtes, l'enchevêtrement spécifique et les animaux impliqués, ainsi que l'expertise des intervenants. La mise en œuvre de ces mesures a débuté en 2017 et est bien avancée.

Recommandation	Réponse
	Pêches et Océans Canada a également beaucoup investi dans la formation de ses agents des pêches depuis 2009 afin qu'ils puissent appuyer les experts de façon sécuritaire et rapide lorsqu'ils interviennent dans des incidents impliquant des mammifères marins. En vertu du Plan de protection des océans, Pêches et Océans Canada a reçu un million de dollars supplémentaire pour former et équiper ses agents. Un programme de formation a été établi sur la base des avis reçus d'experts internationaux. Des procédures sont également en place pour guider leur travail pendant les opérations. La mise en œuvre a débuté avant juin 2018.

Annexe Répartition des espèces de mammifères marins dans les eaux canadiennes

Mammifère marin	Arctique	Côte Est	Côte Ouest
Dauphins			
Dauphin à dos lisse			☑
Dauphin à flancs blancs de l'Atlantique		☑	
Dauphin à flancs blancs du Pacifique			☑
Dauphin à gros nez		☑	
Dauphin à nez blanc		☑	
Dauphin bleu		☑	☑
Dauphin commun à bec court		☑	☑
Dauphin de Risso		☑	☑
Pseudorque			☑
Marsouins			
Marsouin commun		☑	☑
Marsouin de Dall			☑
Phoques et otaries			
Éléphant de mer			☑
Morse	☑		
Otarie à fourrure du Nord			☑
Otarie de Californie			☑
Otarie de Steller			☑
Phoque à capuchon	☑	☑	
Phoque annelé	☑	☑	
Phoque barbu	☑	☑	
Phoque commun (comprend la sous-espèce des lacs des Loups Marins au Québec)	☑	☑	☑
Phoque du Groenland	☑	☑	
Phoque gris		☑	
Loutres			
Loutre de mer			☑

Mammifère marin	Arctique	Côte Est	Côte Ouest
Baleines			
Baleine à bec commune	☑	☑	
Baleine à bec de Baird			☑
Baleine à bec de Blainville		☑	
Baleine à bec de Cuvier		☑	☑
Baleine à bec de Hubbs			☑
Baleine à bec de Sowerby		☑	
Baleine à bec de Stejneger			☑
Baleine à bec de True		☑	
Baleine boréale	☑		
Baleine grise		☑	☑
Baleine noire de l'Atlantique Nord		☑	
Baleine noire du Pacifique Nord			☑
Béluga	☑	☑	
Cachalot macrocéphale	☑	☑	☑
Cachalot nain		☑	☑
Cachalot pygmée		☑	☑
Épaulard (comprend résident du sud, résident du nord, population au large, population migratrice)	☑	☑	☑
Globicéphale du Pacifique		☑	☑
Globicéphale noir		☑	
Narval	☑		
Petit rorqual	☑	☑	☑
Rorqual à bosse		☑	☑
Rorqual bleu		☑	☑
Rorqual boréal		☑	☑
Rorqual commun	☑	☑	☑

Automne 2018

Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

Le point de vue de la commissaire

1. Les substances toxiques
2. La protection des mammifères marins
3. Progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable
4. Rapport annuel sur les pétitions en matière d'environnement